

## 赵成根 打造全政府、全社会的城市危机管理体系

作者：赵成根 发布时间：2008-05-27 信息来源：《绿叶》杂志

### 打造全政府、全社会的城市危机管理体系

赵成根

**摘要：**城市高度的聚集性和网络化，在文明发展的同时深植着爆发潜在危机的可能。建立专门的城市危机管理部门，是一种进步，但还不够。围绕危机预案建设这个核心，所有城市政府部门都建立相应的危机管理职能，使危机管理专业化和日常化，打造全政府、全社会的综合性城市危机管理体系，是正确的方向，这点已经在西方国家城市危机管理中得到佐证。

#### 一、城市发展亟须危机预案

城市的发展，是人类文明一个基本的方面和表现。城市为人类的经济、政治以及社会提供了一个良好的载体，依托它，人类创造了非常现代、舒适、优雅的生活。今天的城市生活，相对于传统的帝王、贵族的生活，要舒适、文明得多。但与此同时，城市在发展中具有潜在的危机爆发的可能性。传统的农村生活，都是单门独院的，若一家失火，很难殃及池鱼。而现代城市文明的发展是以一系列的城市网络系统为基础和前提的，供电、供气、供水、供热、污水排放、地铁、电子网络等一系列的基础设施系统地把整个城市连在一起，人们聚集在狭小的区域内生活工作，一旦某一个环节出了问题，将牵一发而动全身，带来巨大的灾难性后果。比如北美大停电，就是因为一条高压线出了问题，导致整个北美从美国到加拿大多少个城市、多少的人口瞬间陷入没法过日子的困境。再比如韩国大邱的地铁纵火案，就是因为一个精神病人在地铁里纵火，使得整个地铁网瘫痪，人们的出行就成了问题。

实际上，今天这个社会的全球化就是高度开放、相互依存，高度流动的一个结果，一系列新设施新功能的整体发挥，缔造了高度的文明，但同时城市的运转过程潜伏着随时随地可能爆发的危机，而且危机的扩展和流转所影响的范围和人群较以往在扩大。这就需要对城市运转过程中可能爆发的危机事态具有清晰、准确的认识，需要对它的爆发、运转、规律、可能发生的损害具有非常准确的把握，并在这个基础上，进行有系统的、有组织的、科学的准备，这就是危机预案。有了预案，就可以最大限度地避免危机的发生，因为有很多危机事态是可以避免发生的，比如投毒案、纵火案，尤其是人为的灾难和技术事故。当然，自然灾害不可避免，我们可做的就是科学地认识它，了解它的结构和规律，然后去适应它，或者在它爆发后，有条不紊地应对，这些是最要紧的。

另外，在城市的运转过程中，城市的管理者应该高度重视危机管理，并把它纳入城市管理的各个环节，从城市的决策、规划，直到城市的建设和管理，都应该有这种危机的意识，都应该有危机管理的这种相应的职能和机制。对于中国的城市管理而言，保障城市稳定安全地运转，使得人民的生命财产安全和日常生活不受到严重的干扰、不受到严重的损害，应作为非常要紧的也是基本的前提。

#### 二、中国城市危机管理存在的基本问题

#### 首页

#### 社会学动态

新闻信息  
公告启事  
学术沙龙  
升学留学  
招聘信息  
学生活动

#### 社会学研究

推荐阅读  
学术专题  
学界人物  
论文辑览  
书刊推介

#### 社会学评论

社会热点  
社会评论  
群学博客  
BBS

#### 课堂内外

教学信息  
电子课堂  
课外辅导

#### 电子资源

电子书  
毕业论文  
调查数据  
网上调查

#### 友情链接



#### 社会学网站链接

大陆社会学人类

大陆学术网络资

大陆以外地区、

到目前为至，中国城市危机管理问题不少。首先表现在对目标城市它可能爆发的危机事态缺乏科学的研究和认识，以及在研究的基础上所提出的科学的预测，其结果就是政府的决策和管理中没有对危机管理做出相应的措施。比如北京2007年连续下大雨，其中一天就下了200多毫米，这样的暴雨可能是几十年一遇的，但是在城市管理的过程中，没有对这个问题做出准确的预测和把握，自然也不会有相应的应对措施，于是北京就出现了较大面积下水道不畅、堵塞的情况，因为在建下水道的时候，可能就没有考虑到会有这么大的水集中涌来，排量就没有这样的设计，雨一大问题自然就暴露了出来。这样的例子并不少，说明我们在城市的建设和管理中，没有充分地考虑可能爆发的危机因素，决策没有前瞻性、包容性和适应性，难以充分地适应和减少各种特殊的、偶发的、可能的危机带来的影响和损害。那些偶发的特殊事件，是十年甚至上百年来不遇的，但是一旦爆发，如果你信息不畅，没有相应的应对措施，就可能带来灾难性的后果。再比如今年的雪灾，南方下这样大的雪，是很少见的，南方没有北方那样应对大雪的机制，没有相应的人马，包括它的道路、电网呀，甚至房屋的建设，都没有考虑到雪灾可能带来的影响。这些问题实际上都与决策短视有关，因为决策短视，预案匮乏，危机一来，难以有效应对，这是我们城市危机管理中的一个基本问题。

实际上不光是自然灾害，包括社会动乱，我们都是缺乏基本的认识。上世纪80年代中期国内出现的资产阶级自由化思潮，以及由此引发的社会不稳定现象，特别是其后的政治风波，党和政府的处理总的来说是成功的，重新恢复了稳定。其中一个基本的理念是什么？就是在我们国家，人民和政府之间是亲如父子的关系。政府是父母官，人民是子民，这是一种以和谐、合作的哲学为基础来设计的政治框架，而西方国家的组织结构和政治框架是按照冲突观念来设计的，是以冲突为前提的：这个社会是分裂的、冲突的、有矛盾的，在冲突和矛盾可能爆发的基础上，我怎么样来应对，西方就是以此来设计职能框架和政治结构的。在我们这儿，一贯的理念是：政府和人民是一家，政府代表人民的根本利益，人民完全是拥护政府的，不可能去反抗政府，我们就是以这样的理念来设计政治框架的。

和谐社会是一个合作哲学的结果，它不是回避矛盾、回避斗争、回避冲突，它是在充分认识矛盾和冲突的基础上，用非常理性的方法来处理矛盾和斗争。一切的冲突和矛盾都是斗争的结果，最后都是以合作来收场。合作的理念是小平执政以来，我们国家政治哲学的主要趋势、国家政策的核心理念，这是一件大好事。一个国家没有一点儿事，就不是一个正常的情况。我们国家每年都有六七千起有组织的群体事件，这很正常。但防止这类事件的扩大与危害，需要相应的预案与手段，但在这方面，我们无论从意识还是能力上，都有着不小的缺陷。

纵观我们的城市危机管理乃至城市管理，缺乏前瞻性，缺乏科学的决策和管理，没有周全地考虑各种可能爆发的危机事态以及一些可能的影响，缺乏一整套城市危机的应急系统。当然，我们的城市并不是没有任何的应急装置。其实，我们一直有救灾机制，建国以后就有，尤其是20世纪80年代以来。但是，目前我们的救灾机制存在着重大的问题。SARS以后，国家最高决策者开始高度重视危机应急管理。这几年在中央的主持下，《中华人民共和国突发事件应对法》已经通过，包括专业性的、各区域的、城市的各种应急机制已经建立起来。比如北京市的应急系统就发展得非常迅速，成立了专门的部门，出台了一系列的应急预案，做了大量的应急规划，应该讲有了一个很大的发展。但是从全国来看，我以为目前城市应急管理依然处于一个初级发展阶段。

### 三、西方城市危机管理经验对中国的启示

#### 1. 城市危机管理的体制是逐渐形成的

危机管理，是一个国家解决问题的集中体现，从理论到机制、从立法到能力，需要一个渐进的发展过程。从国外的情况来看，其城市危机管理体制也是在长期应对危机的过程中慢慢发展起来的，并不是一开始就有的。20世纪70年代，国外形成了现代的、综合性的危机应急管理系统——全政府、全社会型危机应急管理系统。中国的城市应急管理应该朝这个方向发展，在这套系统下，首先政府高度地重视危机管理工作，危机是非常态的，但政府要把危机作为一个常态的、日常性的工作，建立了一整套的办法、机制和组织系统，包括相应的法律。

#### 2. 高度强化危机管理的权威

在西方国家城市危机管理中有一个很重要的特点，就是强化危机管理的权威。从城市来讲，都是市长亲自来主持危机管理工作，原因很简单：一旦危机事态爆发，就要迅速地调配方方面面的力量、资源，因此要突破区域和部门间的限制，包括公私的限制，那时候一切资源都要来救灾、来治理，而这就需要高度的权威，只有高度的权威才足以整合各方面的资源。与西方不同，我们的城市应急体制缺少权威、缺少统一，条块分割、壁垒森严。比如在SARS时期，北大的一个医生从SARS一线撤下来，要到昌平去休养一下，车开到昌平，结果人家一听说是SARS医生，就不让住。那就换一家疗养院吧，这次不说是SARS医生了，悄悄住进去了，第二天人家知道了，还是给轰了出来。后来通过教育部领导联系了怀柔一个教育部的培训基地，到怀柔去休养，但车开到怀柔县境，怀柔县委、县政府坚决不让进去，你是教育

部的院校，但是我是怀柔县，就是不让进，最后找了刘淇市委书记亲自出来协调，才开进去了，才得以休养。这个事情典型地反映了我们条块分割、壁垒森严的城市管理体制应对危机时的脆弱和低效。

### 3. 危机管理的专业化和日常化

西方在城市危机管理中，政府成立了专门的危机管理机构，在日常工作中，它具体地管理危机事务：制定法规，协调各方面的力量；搞危机预案，搞演习，搞训练；搞危机物质的储备。一旦大的危机爆发，它负责启动应急系统。在这方面，中国正在逐步建立与改善。但西方城市危机管理中有一个中国没有的特色，即所有的政府部门都有各自相应的危机管理职能，明确了在特定危机爆发的情况下，你这个部门应该有哪些危机管理的职责，这就构成了一个全政府的危机管理系统。从实际运转来看，西方国家的城市危机管理系统非常强调在危机状态下区域间政府的相互援助和合作。我把西方这种综合性的危机管理系统叫做全政府和全社会型的危机管理系统。

全政府、全社会这种综合的城市危机管理运作，日本做得最好。我们一般讲“一方有难，八方支援”，但是我们政府的这种支援靠的是共产党高度的领导权威，靠的是我们高度的政治觉悟、我们高尚的良知和道德，党一声令下，大家全部行动。日本与中国不同，它依靠的是区域间互相援助的协议，在危机没有爆发的时候，他们相互之间就有可能爆发的危机事态而事先拟定协议。因此，如果我这儿发生了地震，按合同条款你应该为我提供哪些方面的援助，我只要电话一打到，你自然就来了，因为按照合同条款你必须来，不来就要受到惩罚。同样的，你那边有相应的危机事态爆发，我也要帮你做些什么，这也都按照合同来管理。显然，它不是一种政治命令或者政治觉悟和政治动员，而是用合同制来管理。

### 结语

与中国相比，西方国家的危机管理，尤其是城市危机管理，规划和计划非常发达和成熟，突出表现为危机预案、危机准备工作做得非常充分。历史是有规律的，针对可能爆发的危机事态，西方的危机管理着力于科学的研究和准确的预测，并在预测的基础上根据危机的相应性质和特点制定出相应的应急预案，即危机管理反应程序。这值得中国很好地借鉴。

（作者：北京大学政府管理学院副院长，行政管理系主任、教授）

● 本文据谭潭采访录音编辑而成，未经作者审阅。

【大 中 小】

现有 0 人对本文发表评论 [查看所有评论](#) [发表评论>>>](#)

相关文章：  
无相关信息

[首页](#) > [社会学研究](#) > [学术热点](#) > [风险社会与应急管理](#) >